Legislative Summary LS-461E

BILL C-3: AN ACT TO AMEND THE CANADA ELECTIONS ACT AND THE INCOME TAX ACT

Megan Furi
Law and Government Division

12 February 2004

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Parliamentary Research Branch

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

104-04278/

LEGISLATIVE HISTORY OF BILL C-3

HOUSE OF COMMONS	
Bill Stage	**Date**
First Reading:	10 February 2004
Referred to Committee:	18 February 2004
Committee Report:	12 March 2004
Report Stage and Second Reading:	26 March 2004
Third Reading:	26 March 2004

SENATE	
Bill Stage	**Date**
First Reading:	
Second Reading:	
Committee Report:	
Report Stage:	
Third Reading:	

Royal Assent:

Statutes of Canada

N.B. Any substantive changes in this Legislative Summary which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

Legislative history by Peter Niemczak

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Table of Contents

Page

BACKGROUND 1

DESCRIPTION AND ANALYSIS 5

A. Registration and Accountability 5

B. Anti-abuse Measures 6

DISCUSSION 7

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BILL C-3: AN ACT TO AMEND THE CANADA ELECTIONS ACT AND THE INCOME TAX ACT*

BACKGROUND

Bill C-3, An Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act, was introduced in the House of Commons by the Leader of the Government in the House, the Hon. Jacques Saada, P.C., M.P., and received first reading on 10 February 2004.(1)

The bill had originally been introduced in the House of Commons as Bill C-51 in the 2nd session of the 37th Parliament on 2 October 2003 by the then Leader of the Government in the House, the Hon. Don Boudria, P.C., M.P. It did not receive second reading before Parliament was prorogued on 12 November 2003.

The bill has two main objectives:

- party registration and accountability; and
- anti-abuse measures.

Bill C-3 was introduced in response to the decision of the Supreme Court of Canada in *Figueroa* v. *Canada (Attorney General)*, 2003 SCC 37. Miguel Figueroa is the leader of the Communist Party of Canada, which was founded in 1921, and had been registered as a party under the *Canada Elections Act* since party registration began in 1974. In the 1993 federal general election, however, the party lost its status as a registered party, and all of the associated

---

* Notice: For clarity of exposition, the legislative proposals set out in the bill described in this Legislative Summary are stated as if they had already been adopted or were in force. It is important to note, however, that bills may be amended during their consideration by the House of Commons and Senate, and have no force or effect unless and until they are passed by both Houses of Parliament, receive Royal Assent, and come into force.

(1) By a motion adopted on 10 February 2004, the House of Commons provided for the reintroduction in the 3rd session of government bills that had not received royal assent during the previous session and that died on the *Order Paper* when Parliament was prorogued on 12 November 2003. The bills could be reinstated at the same stage in the legislative process as they had reached when the 2nd session was prorogued. Bill C-3 is the reinstated version of Bill C-51, which died on the *Order Paper*.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

benefits, because it failed to nominate at least 50 candidates. As a consequence of deregistration, the party was forced to liquidate its assets, pay all its debts, and remit the outstanding balance to the Chief Electoral Officer. Several other parties were deregistered at the same time, and for the same reason.

Mr. Figueroa, on behalf of the members of the Communist Party of Canada, commenced an action against the Attorney General seeking a declaration that several provisions of the *Canada Elections Act* infringed various provisions of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and were, therefore, of no force and effect. The original decision was rendered on 10 March 1999 by Madame Justice Molloy of the Ontario Court of Justice (General Division). She held that the requirement that a party must nominate at least 50 candidates in order to be a registered political party in federal elections violated section 3[(2)] of the Charter and could not be saved by section 1. She ordered that the relevant provisions be amended by changing the word "fifty" to "two." She also struck down the prohibition against identifying on the ballot the party affiliation of candidates who were not endorsed by a registered political party as contrary to section 3.

The Attorney General appealed this judgment and, in August 2000, the Ontario Court of Appeal delivered its decision. Writing for the unanimous Court, Mr. Justice Doherty held that the purpose underlying the right to stand for election in section 3 of the Charter was effective representation. Political parties enhance effective representation by: structuring voter choice; providing a vehicle for public participation in politics; and giving the voter an opportunity to be involved in the process of choosing the government of the country. The judge noted that these roles require a significant level of involvement in the electoral process. Some meaningful level of participation is, therefore, properly a prerequisite condition to eligibility for the benefits available to registered parties, and the number of candidates is a legitimate means of measuring that participation. Although reasonable people might differ on the specific measure or number, the Court found that the 50-candidate requirement was within the bounds of reasonableness. It also rejected Mr. Figueroa's arguments that the 50-candidate requirement infringed sections 15 (equality rights) and 2(d) (freedom of association) of the Charter.

---

(2) Section 3 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* provides as follows:

> 3. Every citizen of Canada has the right to vote in an election of members of the House of Commons or of a legislative assembly and to be qualified for membership therein.

Mr. Justice Doherty, however, went on to hold that the sections of the *Canada Elections Act* which provided that only registered parties may have party affiliation listed on the ballot violate the right to vote in section 3 and are not justifiable under section 1 of the Charter. The right to vote contains an informational component, and the listing of party affiliation on the ballot is an important piece of information for voters. Although the provisions of the Act seek to avoid confusing or misleading voters, it did not follow that, because a political party nominated 49 or fewer candidates, the listing of party affiliation on the ballot would mislead or confuse the voters. In fact, for smaller parties, it may provide the only information that the voter has about that particular candidate. These provisions of the Act were, therefore, declared invalid, but that declaration was suspended for six months to allow Parliament a reasonable opportunity to amend the legislation. (Because of the dissolution of Parliament for the 27 November 2000 federal general election, Parliament did not sit very much during the six months.)[3]

The decision was appealed to the Supreme Court of Canada. In June 2003, the Supreme Court ruled that the 50-candidate threshold was unconstitutional under section 3 of the Charter. Writing for the majority, Mr. Justice Iacobucci explained that the 50-candidate minimum diminished a citizen's right to play a meaningful role in the electoral process by denying political parties who run less than 50 candidates the right to issue tax receipts, the right to receive unspent election funds and the right to have the party affiliation listed on the ballot.

The Court ruled that withholding the right to issue tax receipts and retain unspent election funds from candidates of parties that have not met the 50-candidate threshold undermines the right of citizens to meaningful participation in the electoral process. The Court reasoned that the candidate threshold infringes section 3 "by decreasing the capacity of members and supporters of the disadvantaged parties to introduce ideas and opinions into the open dialogue and debate that the electoral process engenders."[4] Furthermore, the Court ruled that withholding the right to list party affiliations on ballots also infringes on section 3 because it undermines the right of citizens to make an informed choice. The Supreme Court suspended the decision for twelve months to allow Parliament the opportunity to amend the legislation.

---

(3) Legislation was introduced in the 1st session of the 37th Parliament to accommodate this aspect of the decision. For more information, see James R. Robertson, *Bill C-9: Amendments to the Canada Elections Act and Electoral Boundaries Readjustment Act*, LS-392E, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Ottawa, 9 March 2001.

(4) *Figueroa* v. *Canada (Attorney General)*, 2003 SCC 37, at para. 53.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The legal recognition and registration of political parties is a relatively recent development. Registration was introduced in the early 1970s as part of various changes to Canada's electoral legislation, although the *Canada Elections Act* currently does not attempt to define or describe a political party.

To register, under existing electoral law, a political entity can file an application for registration signed by the leader of the party and containing certain information. The basic requirements are relatively simple to satisfy; for instance, each party is required to have an auditor and a chief agent. Under the Act, the names, addresses, occupations and signatures of 100 electors who are party members must accompany each application; the intent of this requirement is to ensure that the party has a certain minimum level of support. On receipt of the application for registration, the Chief Electoral Officer is required to examine the application and determine whether the party has complied with the requirements for registration. There are certain prohibitions against registration in the Act: for instance, if the name of the party, its abbreviation or a party logo could be confused with that of a party that has already been registered, the application will be refused. If the application is in order, registration will be subject to the following condition: the party must nominate at least 50 candidates in the next general election. Failure to nominate 50 or more candidates in a general election results in mandatory deregistration, even if the party meets all the other requirements of the Act. It should be noted that the requirement is only for a certain number of candidates to be *nominated*, not that they be elected or receive a certain minimum percentage of voter support.

Another key point is that political parties are not required to register under the *Canada Elections Act*, i.e., unregistered political parties can participate in elections. Upon registration, various provisions of the *Canada Elections Act* apply, such as the need for the party to file certain reports. Failure to comply with any of these provisions, or certain others, can lead to deregistration.

Registration, however, does convey significant benefits and opportunities to a party. For example, only registered political parties are entitled to:

- issue tax receipts;
- receive reimbursement of certain election expenses;
- receive airtime on radio and television; and
- receive lists of electors from the Permanent Register of Electors on an annual basis.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Registration also currently gives parties the exclusive right to have their candidates identified – on ballots – as belonging to the party. Until 1970, election ballots listed candidates' name, address and occupation. There was no provision for identifying their political affiliation; therefore, before entering the voting booth, a voter had to know which candidate represented a particular party. There was great scope for voter confusion, both inadvertent and sometimes consciously planned by candidates – for example, where candidates with similar names ran in the same riding. The law was changed in 1970 to allow candidates' political affiliation to be shown on the ballots and to delete their address and occupation. Not only did these changes assist voters, they also accorded better with the reality of modern political campaigns. The changes coincided with the enactment of a new *Canada Elections Act* which, for the first time, formally recognized political parties.

DESCRIPTION AND ANALYSIS

A. Registration and Accountability

Pursuant to the judgment of the Supreme Court of Canada, Bill C-3 changes the registration requirements for political parties. The first clause of Bill C-3 adds the definition of a "political party" to the *Canada Elections Act*. According to the definition, a political party is an organization "one of whose fundamental purposes is to participate in public affairs by endorsing one or more of its members as candidates and supporting their election."

Clause 2 amends section 117(2) of the *Canada Elections Act* by stating that the name of the political party that has endorsed the candidate shall be listed on the ballot under the name of the candidate, if the party is a registered party. This amendment eliminates the requirement that a party have candidates in a minimum of 12 electoral districts in a general election. The Supreme Court of Canada ruled the minimum requirement unconstitutional. Parties that fail to run a single candidate in a general election, however, will be automatically deregistered.

Clause 3(3) amends the requirements for application for registration. Under the proposed new section 366(2)(i), parties are required to submit the names and addresses of 250 electors and their declarations, in the prescribed form, that they are members of the party and support the party's application for registration.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Under proposed new section 366(2)(j), parties are required to submit with their application a declaration stating that one of the party's fundamental purposes is to participate in public affairs by endorsing one or more of its members as candidates and supporting their election. Clause 3(4) permits the Chief Electoral Officer to ask the party leader to provide any relevant information to confirm the purpose of the party.

Clause 4 modifies section 368 of the *Canada Elections Act*. It states that a party becomes eligible for registration once it has at least three officers in addition to its leader and has appointed a chief agent and officer, and the Chief Electoral Officer is satisfied that the information provided under section 366(2) is accurate.

Under proposed section 370, an eligible party becomes a registered party if it has at least one candidate whose nomination has been confirmed for an election and its application to become registered was made at least 60 days before the issue of a writ for that election. Should an eligible party submit an application after that 60-day period, it will become registered for the next general election, or any by-election that precedes it, provided it satisfies the requirements for registration.

Clause 15 adds to section 384, which deals with the yearly confirmation of registration. It requires that registered and eligible parties provide the Chief Electoral Officer with the names and addresses of 250 electors and their declarations that they are members of the party. Parties must submit this information every third year, beginning in 2007. Each year, the leaders of registered and eligible parties must submit a confirmation that one of the fundamental purposes of the party is as described in section 366(2)(j).

B. Anti-abuse Measures

Bill C-3 protects against abuse of the new registration provisions. For example, it makes it an offence to knowingly make false statements in relation to the registration of a party. Clause 16 states that no political party or party leader shall provide the Chief Electoral Officer with information they know to be false or misleading. According to clause 22(2), if a person is convicted of an offence under the Act that results directly or indirectly in financial benefit, the court may order the person to pay to the Receiver General an amount that is not more than the financial benefit. Should a registered party, its chief agent or registered agent or one of its officers be convicted of an offence relating to providing false or misleading information, clause 22(3) grants the courts the power to order deregistration and the liquidation of the party's assets.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Clause 17 protects against the solicitation or receipt of a contribution on behalf of a registered party, registered association or candidate if the contribution would be transferred to a person or entity other than the registered party, candidate, leadership contestant or electoral district association. This provision defends against a political party falsely created as a front to feed money elsewhere.

The bill also contains provisions regarding deregistration. Proposed new section 385.1(1) states that a party will be deregistered if it fails to endorse a candidate in a general election. A party could also be deregistered if the Chief Electoral Officer is not satisfied that a registered party is in compliance with the minimum membership condition or the stipulation that a party must have three officers in addition to the leader.

Clause 23 amends section 521 of the *Canada Elections Act* by adding rules regarding judicial deregistration. If there are reasonable grounds to suspect that a registered party does not have participation in public affairs – identified as endorsing and supporting at least one candidate in an election – as a fundamental purpose, the party will be notified. If the party fails to show that participation in public affairs is one of its fundamental purposes, and a court is satisfied that the purpose of participating in public affairs is not met, the court shall direct the Chief Electoral Officer to deregister the party, which may include the liquidation of assets. The court's decision will be based on factors relevant to determining the party's purpose, including the party's constitution, political program, annual report to members, the nature and extent of its activities, its use of funds, and whether the party is a non-profit entity.

Clause 25 ensures that any political party that has an application for deregistration pending is prohibited from issuing a tax receipt unless the application is withdrawn or dismissed.

DISCUSSION

In the *Figueroa* decision, the Supreme Court of Canada made it clear that the 50-candidate threshold infringes on section 3 of the *Charter of Rights and Freedoms* by denying candidates and their supporters the opportunity for meaningful participation. Mr. Justice Iacobucci, writing for the majority, explained that while section 3 grants only a right to vote and to run for office, it was necessary to look beyond the words of the section and adopt a broad interpretive approach. The majority of the Court decided that the purpose of section 3 is, in fact, effective representation and should be understood as meaning that each citizen has the right to play a meaningful role in the electoral process, rather than meaning the election of a particular form of government.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Mr. Justice LeBel, writing for the minority, agreed that the 50-candidate threshold violated an individual's right to meaningful participation. He also noted that competing in elections to gain a position in the legislature is one of the main functions of political parties. Although he did not offer justification for maintaining a requirement to nominate a large number of candidates, he concluded that:

> A requirement of nominating at least <u>one</u> candidate, and perhaps more, in order to qualify for registration as a party would not raise any serious constitutional concerns. ... Nominating candidates and competing in the electoral process is fundamental to the nature of parties as opposed to other kinds of political associations, such as interest groups.(5)

During the debate on Bill C-51, the Hon. Don Boudria explained that the bill was meant to strike an appropriate balance between fairness to parties and the need to preserve the integrity of the electoral system. The registration requirements are meant to ensure that registered parties are genuine participants in the process. The main issue raised by the opposition parties was the failure of the government to act on the 50-candidate threshold until prompted by the Supreme Court decision and the effect of the candidate threshold on fringe parties.

---

(5) *Figueroa* v. *Canada (Attorney General)*, 2003 SCC 37, at para. 149.

Le personnel de la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement. Il effectue des recherches et fournit des analyses et des conseils en matière de politique aux sénateurs et aux députés ainsi qu'aux comités de la Chambre des communes et du Sénat. Ces services sont fournis sans esprit partisan et de façon confidentielle. Les documents qui figurent sur ce site ont été à l'origine rédigés à l'intention de tous les parlementaires canadiens; ils visent à aider ces derniers à mieux remplir leur tâche en situant dans leur contexte les questions qui peuvent se poser dans le cadre de leur travail et en leur en fournissant une analyse. Ils ne sont offerts ici que comme service au public. Il ne s'agit pas de documents officiels du Parlement ou du gouvernement du Canada. Ni les auteurs de ces textes ni la Direction de la recherche parlementaire n'offrent de conseils juridiques ou professionnels en ce qui concerne la présentation des publications des publications ou le maintien d'une liste de liens vers d'autres sites Internet.

LS-461F
Copie d'impression

PROJET DE LOI C-3 : LOI MODIFIANT LA LOI ÉLECTORALE DU CANADA ET LA LOI DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

Rédaction :
Megan Furi
Division du droit et du gouvernement
Le 12 février 2004

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-3

CHAMBRE DES COMMUNES		SÉNAT	
Étape du projet de loi	**Date**	**Étape du projet de loi**	**Date**
Première lecture :	10 février 2004	Première lecture :	
Renvoi au comité :	18 février 2004	Deuxième lecture :	
Rapport du comité :	12 mars 2004	Rapport du comité :	
Étape du rapport et deuxième lecture :	26 mars 2004	Étape du rapport :	
Troisième lecture :	26 mars 2004	Troisième lecture :	

Sanction royale :
Lois du Canada

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

TABLE DES MATIÈRES

CONTEXTE

DESCRIPTION ET ANALYSE

A. Enregistrement et obligation de rendre compte

B. Mesures visant à prévenir les abus

DISCUSSION

PROJET DE LOI C-3 : LOI MODIFIANT LA LOI ÉLECTORALE DU CANADA ET LA LOI DE L'IMPÔT SUR LE REVENU*

CONTEXTE

Le projet de loi C-3 : Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu, a été déposé à la Chambre des communes par le leader du gouvernement à la Chambre, l'honorable Jacques Saada, C.P., député, et adopté en première lecture le 10 février 2004.

Le projet de loi avait initialement été présenté à la Chambre avec le numéro C-51 le 2 octobre 2003, au cours de la 2e session de la 37e législature, par le leader d'alors du gouvernement à la Chambre, l'honorable Don Boudria, C.P., député. Il n'avait pas franchi l'étape de la deuxième lecture lorsque le Parlement a été prorogé le 12 novembre 2003(1).

Le projet de loi a deux grands objectifs :

- l'enregistrement et l'obligation de rendre compte des partis;
- l'adoption de mesures visant à prévenir les abus.

Le projet de loi C-3 a été déposé à la suite de la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Figueroa* c. *Canada (Procureur général)*, 2003 CSC 37. Miguel Figueroa est le chef du Parti communiste du Canada, qui a été fondé en 1921 et qui était un parti enregistré en vertu de la *Loi électorale du Canada* depuis 1974, année où a débuté l'enregistrement des partis politiques. Lors des élections générales fédérales de 1993, toutefois, le Parti communiste a perdu son statut de parti enregistré et les avantages qui en découlaient parce qu'il n'a pas présenté au moins 50 candidats. À la suite de sa radiation, le parti a dû liquider ses biens, rembourser toutes ses dettes et remettre ce qui lui restait au directeur général des élections. À l'époque, plusieurs autres partis ont aussi été radiés pour les mêmes raisons.

Au nom des membres du Parti communiste du Canada, M. Figueroa a intenté une action en justice contre le Procureur général afin de faire reconnaître que plusieurs dispositions de la *Loi électorale du Canada* étaient contraires à diverses dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés* et qu'elles étaient, par conséquent, inopérantes. Le premier jugement a été prononcé le 10 mars 1999 par la juge Molloy de la Cour de justice de l'Ontario, Division générale. Elle a statué que le critère selon lequel un parti devait présenter au moins 50 candidats pour pouvoir être un parti politique enregistré au moment d'élections fédérales était contraire à l'article 3(2) de la *Charte* et ne pouvait se justifier par l'article premier de celle-ci. Elle a ordonné que les dispositions pertinentes soient modifiées de manière à remplacer « cinquante » par « deux ». Elle a également déclaré que l'interdiction d'indiquer sur le bulletin de vote l'appartenance politique des candidats qui ne reçoivent pas l'appui d'un parti enregistré contrevenait à l'article 3.

Le Procureur général a interjeté appel de ce jugement et, en août 2000, la Cour d'appel de l'Ontario a rendu une décision unanime dont les motifs ont été rédigés par le juge Doherty. Celui-ci a jugé que le droit à l'éligibilité garanti par l'article 3 de la *Charte* avait pour objet une représentation effective. Les partis politiques améliorent la représentation effective en structurant le choix des électeurs, en fournissant à la population un moyen de s'engager dans la politique et en donnant aux électeurs la possibilité de participer activement au choix du gouvernement de l'État. Le juge Doherty a fait remarquer que ces rôles exigent un degré élevé de participation au processus électoral. Par conséquent, un degré de participation significatif est à juste titre une condition préalable qu'un parti doit respecter pour pouvoir profiter des avantages consentis aux partis enregistrés, et le nombre de candidats présentés est une mesure légitime de ce degré de participation. Bien que le nombre exact à retenir comme mesure ne fasse pas l'unanimité parmi des personnes raisonnables, le tribunal a conclu que l'obligation de présenter 50 candidats était raisonnable. Il a aussi rejeté les arguments invoqués par M. Figueroa pour soutenir que l'obligation de présenter 50 candidats contrevenait à l'article 15 (droits à l'égalité) et à l'alinéa 2*d*) (liberté d'association) de la *Charte*.

Toutefois, le juge Doherty a également statué que les articles de la *Loi électorale du Canada* prévoyant que seuls les partis enregistrés ont le droit d'indiquer l'appartenance politique de leur candidat sur les bulletins de vote portent atteinte au droit de vote garanti à l'article 3 et que cette atteinte n'est pas justifiée en vertu de l'article premier de la *Charte*. Le droit de vote comporte un volet information, et l'indication de l'appartenance politique sur le bulletin de vote constitue une information importante pour les électeurs. Les dispositions de la *Loi* visent à éviter d'embrouiller les électeurs ou de les induire en erreur, et le fait d'indiquer sur les bulletins de vote l'appartenance à un parti qui soutient 49 candidats ou moins n'est pas susceptible d'embrouiller les électeurs ou de les induire en erreur. D'ailleurs, cette information pourrait bien être le seul renseignement dont les électeurs disposent sur les candidats des petits partis. Ces dispositions de la *Loi* ont donc été invalidées, mais l'effet de la déclaration d'invalidité a été suspendu pendant six mois pour donner au Parlement le temps de les modifier. (Comme le Parlement a été dissous en vue de l'élection générale fédérale du 27 novembre 2000, il n'a pas siégé très longtemps pendant ces six mois.)(3)

La décision a été portée en appel devant la Cour suprême du Canada. En juin 2003, celle-ci a statué que le critère fixant à 50 le nombre minimal de candidats était inconstitutionnel en vertu de l'article 3 de la *Charte*. S'exprimant au nom de la majorité, le juge Iacobucci a expliqué que le seuil minimal de 50 candidats porte atteinte au droit de tout citoyen de jouer un rôle significatif dans le processus électoral du fait qu'il enlève aux partis politiques ayant moins de 50 candidats le droit de délivrer des reçus aux fins de l'impôt, de recevoir les fonds électoraux non dépensés et d'inscrire l'appartenance de leurs candidats sur les bulletins de vote.

La Cour a jugé que le fait de retirer le droit de délivrer des reçus aux fins de l'impôt et de conserver les fonds électoraux non dépensés aux candidats des partis qui ne présentent pas au moins 50 candidats porte atteinte au droit des citoyens de jouer un rôle significatif dans le processus électoral. La Cour a expliqué que le critère relatif au nombre de candidats contrevient à l'article 3 « en diminuant la capacité des membres et des partisans des partis défavorisés de présenter des idées et des opinions dans le débat public auquel donne lieu le processus électoral »(4). Elle a également statué que le fait de retirer le droit d'inscrire l'appartenance politique sur les bulletins de vote est aussi contraire l'article 3, parce qu'il porte atteinte au droit des citoyens de faire un choix éclairé. La Cour suprême a suspendu l'effet de sa décision pendant 12 mois afin de permettre au Parlement de modifier ses mesures législatives.

La reconnaissance juridique et l'enregistrement des partis politiques sont deux pratiques relativement récentes. L'enregistrement a commencé au début des années 1970, à la suite de la refonte de la loi électorale fédérale. Toutefois, actuellement, la *Loi électorale du Canada* ne définit ni ne décrit ce qu'est un parti politique.

Pour enregistrer un parti politique en vertu de la loi actuelle, il suffit de présenter une demande comportant certains renseignements et signée par le chef du parti. Les conditions de base sont assez simples à remplir; par exemple, chaque parti est tenu de nommer un agent principal et un vérificateur. La *Loi* prévoit que toute demande doit comporter les noms, adresses et signatures de 100 électeurs membres du parti, afin de vérifier si le parti jouit d'un minimum d'appui. Elle oblige le directeur général des élections à examiner la demande dès qu'il la reçoit pour déterminer si le parti remplit toutes les conditions d'enregistrement. En effet, l'enregistrement peut être interdit, par exemple si le nom, ou son abréviation, ou le logo d'un parti risquent d'être confondus avec ceux d'un parti déjà enregistré. Si la demande est recevable, l'enregistrement est assujetti à la condition suivante : le parti doit soutenir au moins 50 candidats aux élections générales suivantes. S'il ne le fait pas, il est automatiquement radié, même s'il répond à tous les autres critères d'admissibilité prévus par la *Loi*. Soulignons que l'obligation s'arrête à la *présentation* d'un certain nombre de candidats; il n'est pas nécessaire que ces candidats soient élus ni qu'ils reçoivent un pourcentage minimum des votes.

Un autre élément important est qu'un parti politique peut fort bien soutenir des candidats aux élections sans être enregistré sous le régime de la *Loi électorale du Canada*. Cependant, les partis enregistrés doivent se conformer à diverses dispositions de la *Loi*, notamment l'obligation de produire certains rapports. À défaut de respecter les obligations que lui impose la *Loi*, un parti sera radié.

Néanmoins, l'enregistrement confère aux partis des avantages intéressants. Par exemples, seuls les partis enregistrés ont le droit :

- de délivrer des reçus aux fins de l'impôt;
- d'obtenir le remboursement de certaines dépenses d'élection;
- de disposer de temps d'émission à la radio et à la télévision;
- de recevoir annuellement les listes électorales tirées du Registre des électeurs.

Actuellement, l'enregistrement confère aussi aux partis le droit exclusif de faire indiquer sur les bulletins de vote les candidats qu'ils soutiennent. Avant 1970, le nom, l'adresse et la profession ou métier des candidats figuraient sur les bulletins de vote. Comme il n'était pas prévu d'y indiquer aussi

le nom du parti politique qui soutenait les candidats, tout électeur devait savoir, avant d'entrer dans l'isoloir, quel candidat représentait quel parti. Les risques d'erreur de la part des électeurs étaient nombreux; parfois, il s'agissait d'erreurs involontaires, mais parfois aussi, elles étaient provoquées délibérément par les candidats, par exemple lorsque des candidats portant des patronymes semblables se présentaient dans la même circonscription. La *Loi* a été modifiée en 1970 pour que les bulletins de vote indiquent l'appartenance politique des candidats et ne dévoilent plus leur adresse et leur profession. En plus d'aider les électeurs à faire leur choix, ces modifications correspondaient mieux à la réalité des campagnes électorales modernes. Elles ont coïncidé avec l'adoption d'une nouvelle *Loi électorale du Canada* qui, pour la première fois, reconnaissait officiellement les partis.

DESCRIPTION ET ANALYSE

A. Enregistrement et obligation de rendre compte

En application de l'arrêt de la Cour suprême du Canada, le projet de loi C-3 modifie les critères d'enregistrement des partis politiques. Le premier article du projet de loi porte sur l'adjonction de la définition de « parti politique » dans la *Loi électorale du Canada*. Selon cette définition, un parti politique est une organisation « dont l'un des objectifs essentiels consiste à participer aux affaires publiques en soutenant la candidature et en appuyant l'élection d'un ou de plusieurs de ses membres ».

L'article 2 du projet de loi modifie le paragraphe 117(2) de la *Loi électorale du Canada* en précisant que le nom du parti politique qui appuie un candidat figurera sur le bulletin de vote, sous le nom du candidat si ce parti est enregistré. Cette modification permet de supprimer l'obligation pour un parti de présenter des candidats dans au moins 12 circonscriptions électorales à une élection générale. La Cour suprême du Canada a statué que l'obligation de présenter un nombre minimal de candidats était inconstitutionnelle. Les partis qui ne présentent pas un seul candidat à une élection générale seront toutefois radiés automatiquement.

Le paragraphe 3(3) du projet de loi modifie les critères relatifs à la demande d'enregistrement. Conformément au nouvel alinéa 366(2)*i*) proposé, la demande d'un parti doit comporter les noms et adresses de 250 électeurs et la déclaration de ceux-ci, établie selon le formulaire prescrit, attestant qu'ils sont membres du parti et qu'ils appuient la demande d'enregistrement de celui-ci.

Conformément au nouvel alinéa 366(2)*j*), les partis doivent joindre à leur demande d'enregistrement une déclaration confirmant que l'un des objectifs essentiels du parti consiste à participer aux affaires publiques en soutenant la candidature et en appuyant l'élection d'un ou de plusieurs de ses membres. Le paragraphe 3(4) du projet de loi autorise le directeur général des élections à demander au chef d'un parti de lui communiquer tous les renseignements utiles pour confirmer les objectifs essentiels du parti.

L'article 4 du projet de loi modifie l'article 368 de la *Loi électorale du Canada*. Il prévoit qu'un parti devient admissible à l'enregistrement lorsqu'il a au moins trois dirigeants, en plus de son chef, qu'il a nommé un agent principal et un vérificateur, et que le directeur général des élections est convaincu qu'il a fourni les renseignements exigés au titre du paragraphe 366(2) et que ceux-ci sont exacts.

Conformément à l'article 370 proposé, le parti admissible est enregistré lorsque la candidature d'au moins une personne soutenue par lui pour une élection a été confirmée, à condition qu'il ait présenté sa demande au moins 60 jours avant la délivrance du bref ordonnant la tenue de l'élection. Si la demande d'enregistrement a été présentée après cette période de 60 jours, le parti admissible est enregistré pour

l'élection générale suivante ou toute élection partielle tenue avant celle-ci, s'il satisfait aux critères d'enregistrement.

L'article 15 du projet de loi prévoit un ajout à l'article 384 qui porte sur la confirmation annuelle des renseignements. Il prévoit que les partis enregistrés et les partis admissibles produisent auprès du directeur général des élections les noms et adresses de 250 électeurs et les déclarations de ceux-ci attestant qu'ils sont membres du parti. Les partis doivent fournir cette information tous les trois ans à partir de 2007. Chaque année, les chefs des partis enregistrés et des partis admissibles doivent produire une déclaration confirmant que leur parti compte parmi ses objectifs essentiels celui qui est mentionné à l'alinéa 366(2)*j*).

B. Mesures visant à prévenir les abus

Le projet de loi C-3 comporte des mesures visant à prévenir les abus par suite des nouvelles dispositions relatives à l'enregistrement. Par exemple, il incrimine la production délibérée de faux renseignements concernant l'enregistrement d'un parti. L'article 16 porte qu'il est interdit à tout parti et chef de parti de produire auprès du directeur général des élections des renseignements qu'ils savent faux ou trompeurs. En vertu du paragraphe 22(2), si une personne est déclarée coupable d'une infraction à la *Loi* qui donne lieu, même indirectement, à un avantage financier, le tribunal peut lui ordonner de remettre au receveur général une somme qui ne peut être supérieure à cet avantage. Dans le cas où un parti enregistré ou son agent principal ou l'un de ses agents enregistrés ou dirigeants serait déclaré coupable d'avoir fourni des renseignements faux ou trompeurs, le paragraphe 22(3) permet au tribunal d'ordonner la radiation du parti et la liquidation de ses biens.

L'article 17 du projet de loi interdit de demander ou d'accepter une contribution pour le compte d'un parti enregistré, d'une association enregistrée ou d'un candidat si la contribution doit être cédée à une personne ou à une entité autre qu'un parti enregistré, un candidat, un candidat à la direction ou une association de circonscription. Ainsi, il est interdit de créer un parti politique dans le seul but de transférer de l'argent ailleurs.

Le projet de loi contient également des dispositions relatives à la radiation. Le nouveau paragraphe 385.1(1) proposé de la *Loi* prévoit la radiation d'un parti qui ne soutient aucun candidat à une élection générale. Un parti peut aussi être radié si le directeur général des élections est convaincu que le parti enregistré ne remplit pas le critère relatif au nombre minimal de membres ou qu'il n'a pas trois dirigeants en plus de son chef.

L'article 23 du projet de loi modifie l'article 521 de la *Loi électorale du Canada* en y ajoutant des règles relatives à la radiation judiciaire. S'il existe des motifs raisonnables de croire qu'un parti enregistré ne compte pas parmi ses objectifs essentiels celui de participer à l'administration des affaires publiques en soutenant la candidature et en appuyant l'élection d'au moins un candidat, le parti recevra un avis écrit lui demandant de démontrer que cela constitue un de ses objectifs essentiels. Si le parti ne peut le démontrer et qu'un tribunal conclut que le parti n'atteint pas l'objectif de participation aux affaires publiques, ce tribunal peut enjoindre au directeur général des élections de radier le parti; il peut en outre ordonner la liquidation des biens du parti. Il doit fonder sa décision sur des facteurs se rattachant à l'établissement des objectifs du parti, notamment la constitution et le programme politique du parti, son rapport annuel aux membres, la nature et l'étendue de ses activités, l'utilisation des fonds et le fait que le parti est ou non une entité à but non lucratif.

L'article 25 du projet de loi précise que tout parti politique ayant une demande de radiation en instance

ne peut délivrer de reçus aux fins de l'impôt que si la demande est retirée ou rejetée.

DISCUSSION

Dans l'arrêt *Figueroa*, la Cour suprême du Canada dit clairement que le critère des 50 candidatures est contraire à l'article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés* parce qu'il prive certains candidats et leurs partisans de la possibilité de participer utilement au processus démocratique. S'exprimant au nom de la majorité, le juge Iacobucci a expliqué que même si l'article 3 n'accorde que le droit de voter et de se porter candidat aux élections, il ne faut pas se limiter au texte de la disposition, mais plutôt recourir à une interprétation libérale. La Cour a majoritairement décidé que l'objet de l'article 3 est la représentation effective et que cette disposition doit être interprétée en fonction du droit de tout citoyen de jouer un rôle significatif dans le processus électoral et non en fonction de l'élection d'une forme de gouvernement en particulier.

S'exprimant au nom de la minorité, le juge LeBel a convenu que le critère des 50 candidats contrevenait au droit de tout citoyen de participer activement au processus électoral. Il a également fait remarquer que la participation aux élections dans le but d'obtenir une place au sein du Parlement ou d'une assemblée législative est l'une des fonctions principales des partis politiques. Il n'a pas justifié le maintien d'un critère exigeant la nomination d'un grand nombre de candidats, mais il a conclu ce qui suit :

> [L]'obligation de présenter au moins un candidat, et peut-être davantage, pour satisfaire aux conditions d'enregistrement imposées aux partis politiques ne soulève pas de graves inquiétudes sur le plan constitutionnel. [...] La présentation de candidats et la participation à la course électorale constituent des aspects fondamentaux de la vie des partis politiques tenant à leur nature même, par comparaison aux autres types d'associations politiques, les groupes d'intérêts par exemple.(4)

Au cours du débat sur le projet de loi C-51, l'honorable Don Boudria a expliqué que le projet de loi visait le bon équilibre entre le traitement équitable des partis et la nécessité de préserver l'intégrité du processus électoral. Les critères d'enregistrement des partis feront en sorte que les partis enregistrés soient d'authentiques participants au processus. Les principaux problèmes soulevés par les partis d'opposition étaient le fait que le gouvernement n'ait pris aucune mesure relative au critère des 50 candidats avant que la décision de la Cour suprême ne l'y oblige et les conséquences qu'un nombre minimal de candidats pouvaient avoir pour les partis marginaux.

---

* Avertissement : Par souci de clarté, nous avons formulé les propositions législatives contenues dans le projet de loi comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient entrées en vigueur. Il ne faut toutefois pas oublier qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

(1) Par une motion adoptée le 10 février 2004, la Chambre des communes prévoit le rétablissement à la 3e session de projets de loi qui n'avaient pas reçu la sanction royale au cours de la 2e session de la 37e législature et qui sont morts au Feuilleton à la prorogation du Parlement, le 12 novembre 2003. Ces projets de loi pourront être rétablis à l'étape du processus législatif à laquelle ils étaient rendus au moment de la prorogation. Le projet de loi C-3 est la version rétablie du projet de loi C-51 , mort au

Feuilleton à la fin de la 2e session.

(2) L'article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés* porte que : « Tout citoyen canadien a le droit de vote et est éligible aux élections législatives fédérales ou provinciales. »

(3) Un projet de loi a été présenté au cours de la 1re session de la 37e législature afin de prendre en compte cet aspect de la décision. Pour en savoir plus, voir : James R. Robertson, *Projet de loi C-9 : Modification de la Loi électorale du Canada et de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions circonscriptions électorales* (LS-392F), Ottawa, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, 9 mars 2001.

(4) *Figueroa* c. *Canada (Procureur général)*, 2003 CSC 37, par. 53.

(5) *Figueroa* c. *Canada (Procureur général)*, 2003 CSC 37, par. 149.